

Methodik ÖR

Referendarexamensklausur

Chris Gutmann*

Ein spannungsgeladenes Verhältnis: Der erneute Ausstieg aus der Kernenergieerzeugung und die Eigentumsfreiheit des Grundgesetzes

DOI 10.1515/jura-2016-0234

Die Klausur wurde im Examensklausurenkurs der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Dezember 2014 gestellt und durchschnittlich mit 7 Punkten bewertet. Materiell-rechtlich geht die Klausur im Schwerpunkt Fragen nach dem Umfang des Schutzbereichs der Eigentumsfreiheit und dessen Abgrenzung zur Berufsfreiheit nach. Einer genauen Analyse bedarf ferner, ob der Beschwerdegegenstand eine Enteignung oder Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellt. Prozessual ist die schon als Standardproblem zu bezeichnende Frage nach der Grundrechtsfähigkeit einer europäischen juristischen Person zu klären.

Stichworte: Schutzbereich der Eigentumsfreiheit; Abgrenzung zur Berufsfreiheit; Abgrenzung von Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des Merkmals der Güterbeschaffung; Grundrechtsfähigkeit europäischer juristischer Personen

SACHVERHALT

Die Bundesregierung vereinbart am 14. Juni 2000 im sogenannten »Atomkonsens« mit den Kernkraftwerksbetreibern den »Ausstieg aus der Atomenergie«. Diese Vereinbarung wird durch die Atomgesetznovelle vom 22. April 2002 in Kraft gesetzt. Das Gesetz sieht für jedes Kernkraftwerk eine Reststrommenge vor, die in Spalte 2 der Anlage 3 des Gesetzes vom 22. April 2002 festgelegt ist. Diese ist so bemessen, dass den Betreibern die »Amortisation ihrer Investitionen und darüber hinaus die Erzielung eines an-

gemessenen Gewinns« möglich ist. Ferner verbietet die Novelle den Neubau von Kernkraftwerken. Nach einer Schätzung wäre mit diesen Reststrommengen eine Nutzung der Kernkraftwerke bis ca. 2023 möglich gewesen. Die im Jahr 2010 amtierende Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, dass die Kernenergie noch für einen längeren Zeitraum als »Brückentechnologie« benötigt werde, um während des Umbaus des Energieversorgungssystems Versorgungssicherheit und Preisstabilität gewährleisten zu können. Trotz erheblichen Widerstands der Opposition beschließt der Bundestag daher am 8. Dezember 2010 das 11. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. Durch dieses Änderungsgesetz wird der Anlage 3 zum Atomgesetz eine Spalte 4 hinzugefügt, die den noch in Betrieb befindlichen Kernkraftwerken weitere Elektrizitätsmengen zuteilt, wodurch sich die Laufzeit der Kraftwerke, die bis einschließlich 1980 ihren Betrieb aufgenommen haben, durchschnittlich um 8 Jahre, die der »neueren« Kraftwerke um durchschnittlich 14 Jahre verlängert.

Am 11. März 2011 kommt es vor der Ostküste Japans zu einem schweren unterseeischen Erdbeben, welches eine Stärke von 9,0 auf der Momenten-Magnituden-Skala erreicht. Die durch dieses Beben hervorgerufenen, bis zu 15 Meter hohen Tsunami-Wellen erreichen nach ca. 50 Minuten das japanische Festland. Obwohl Seismometer im Kernkraftwerk Fukushima I eine Schnellabschaltung der Reaktorblöcke auslösen, kommt es infolge des Ausfalls der Stromversorgung und dadurch bedingt der Kühlwasserpumpen zur Zerstörung der Reaktorblöcke, einer Kernschmelze und der Freisetzung erheblicher Mengen radioaktiver Stoffe, die noch nicht absehbare Folgen für Mensch und Umwelt haben wird.

Angesichts dieser Katastrophe setzt bei der Bundesregierung, die noch vor wenigen Monaten den »Ausstieg vom Atomausstieg« ins Werk gesetzt hatte, ein Prozess des Umdenkens ein. Zahlreiche Maßnahmen werden ergriffen, um die Sicherheit deutscher Kernkraftwerke zu überprüfen und sicherzustellen. Ein Moratorium entzieht für drei Mo-

*Kontaktperson: Chris Gutmann, Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Prof. Dr. Georg Nolte an der Humboldt-Universität zu Berlin.

nate 8 von 17 Kernkraftwerken die Betriebserlaubnis, die Reaktorsicherheitskommission erarbeitet einen neuen Anforderungskatalog, auf dessen Grundlage die Sicherheit aller deutschen Kernkraftwerke überprüft wird und die eingesetzte Ethikkommission »Sichere Energieversorgung« erarbeitet Empfehlungen, wie eine sichere Energieversorgung gewährleistet werden kann, die international wettbewerbsfähig ist und »Beschäftigung, Wohlstand und den sozialen Frieden« sichert. Die Ethikkommission empfiehlt am 30. Mai 2011 den Ausstieg aus der Kernenergienutzung, »um Risiken, die von der Kernkraft in Deutschland ausgehen, zukünftig auszuschließen«. Infolgedessen entzieht das 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011 den Kernkraftwerksbetreibern die zusätzlichen Elektrizitätsmengen, die ihnen durch das 11. Änderungsgesetz vom 8. Dezember 2010 zugeteilt worden waren. Ferner wird für jedes Kraftwerk erstmalig verbindlich das Erlöschen der Leistungsbetriebserlaubnis terminiert. Nach dieser Regelung gehen am 31. Dezember 2022 die letzten Kernkraftwerke »vom Netz«.

Da bereits am 6. August 2011 die Leistungsbetriebserlaubnis für die sieben ältesten Kernkraftwerke und das Kraftwerk Krümmel erlischt und mithin die ihnen verbleibenden Reststrommengen nicht mehr vollständig erzeugt werden können, wird dem § 7 Abs. 1b AtG ein Satz 4 hinzugefügt, sodass die Vorschrift in der aktuell gültigen Fassung nun lautet:

(1b) 'Elektrizitätsmengen nach Anlage 3 Spalte 2 können ganz oder teilweise von einer Anlage auf eine andere Anlage übertragen werden [...]. 'Elektrizitätsmengen nach Anlage 3 Spalte 2 können von Anlagen [...] auch nach Erlöschen der Berechtigung zum Leistungsbetrieb [...] übertragen werden.

Diese Regelung soll den Wert der nicht verbrauchten Reststrommengen erhalten und die Anordnung zur Beendigung des Leistungsbetriebs – jedenfalls teilweise – ausgleichen.

Das international operierende, nicht in staatlicher Hand befindliche Unternehmen V mit Hauptsitz im Königreich Schweden ist als einer der größten Stromerzeuger und Wärmeproduzenten Europas Eigentümer von insgesamt zehn Kernkraftwerken, von denen sich einige auch in Deutschland befinden.

V ist über diesen »überstürzten« und erneuten Ausstieg aus der Kernenergienutzung empört. Den Kraftwerksbetreibern werde durch die Streichung der Spalte 4 aus dem AtG eine durch Art. 14 GG geschützte Eigentumsposition entzogen. Bei den Reststrommengen handele es sich um ein privatnütziges subjektives öffentliches Recht mit einem wirtschaftlichen Wert, welches durch eigene Leistung erworben worden sei. Ferner schmälere das Maßnah-

menbündel – Entzug der in Spalte 4 festgehaltenen, im 11. Änderungsgesetz zugesprochenen Reststrommengen und zeitliche Begrenzung der Leistungsbetriebserlaubnisse – in ganz erheblichem Maße den wirtschaftlichen Wert des Unternehmens. Insofern werde auch das verfassungsrechtlich geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Inbegriff der wirtschaftlichen Grundlagen eines Unternehmens beeinträchtigt.

Eine solche Enteignung sei gem. Art. 14 III 1 GG nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Politischer Aktionismus, um Kapital aus einer »veränderten Risikowahrnehmung« zu schlagen, könne dem nicht genügen. Zudem müsse das enteignende Gesetz gem. Art. 14 III 2 GG eine angemessene Entschädigung vorsehen. Davon könne bei der eingeräumten Möglichkeit, Reststrommengen zu übertragen, nicht die Rede sein. Schließlich genüge das 13. Änderungsgesetz auch nicht den Vorgaben des Art. 19 I 1 GG.

Daher wendet sich das Unternehmen V am 18. April 2012 formgerecht und ohne vorherige Erhebung einer Feststellungsklage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht mittels einer Verfassungsbeschwerde an das BVerfG.

Bearbeitervermerk:

- 1. Untersuchen Sie die Zulässigkeit dieser Verfassungsbeschwerde.**
- 2. Prüfen Sie, ob das 13. Änderungsgesetz den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit berührt.**
- 3. Untersuchen Sie ferner, ob die Streichung der Spalte 4 aus Anlage 3 des Atomgesetzes durch das 13. Änderungsgesetz in Art. 14 I 1 GG eingreift und – ggf. hilfsgutachtlich – ob dieser Eingriff gerechtfertigt werden kann. Unterstellen Sie dabei, dass die durch Spalte 4 zugewiesenen Reststrommengen vom Schutzbereich erfasst sind und dass das Gesetz formell verfassungskonform zustande gekommen ist.**

LÖSUNG

Frage 1

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, wenn die Sachentscheidungsvoraussetzungen des Art. 93 I Nr. 4a GG und der §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG vorliegen.

I. Beschwerdefähigkeit

Verfassungsbeschwerde kann gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG »jedermann« erheben, dh jeder, der Träger von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten

ist. Bei der Beschwerdeführerin – dem Unternehmen V – handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts. Diese können sich grundsätzlich gem. Art. 19 III GG auf Grundrechte berufen. Daher ist V beschwerdefähig.

II. Beschwerdegegenstand

Tauglicher Beschwerdegegenstand sind gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG Akte der öffentlichen Gewalt. V wendet sich gegen das 13. Änderungsgesetz (ÄndG). Dieses stellt als Akt der Legislative einen tauglichen Beschwerdegegenstand dar.

III. Beschwerdebefugnis

Beschwerdebefugt ist gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG jeder, der behaupten kann, in einem Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht verletzt zu sein.

1. Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung und Betroffenheit des Unternehmens V

Demzufolge muss die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung bestehen. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass das 13. ÄndG durch die Festlegung von Terminen, an denen die Leistungsbetriebserlaubnis erlischt und durch die Streichung der zusätzlichen Reststrommengen in Spalte 4 des AtG das Unternehmen V in der gem. Art. 14 I GG grundrechtlich garantierten Eigentumsfreiheit beeinträchtigt.¹

Ferner müsste V durch das 13. ÄndG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein. V ist als KKW-Betreiber Adressat des 13. ÄndG und beruft sich auf eigene Grundrechte. Daher ist das Unternehmen selbst betroffen. Zudem ist das Gesetz bereits in Kraft getreten und entfaltet derzeit und nicht erst zukünftig und hypothetisch Rechtswirkungen; V ist daher auch gegenwärtig betroffen. Zudem verlangt das Gesetz keine weiteren Umsetzungs- oder Konkretisierungsakte. Die Verbindlichkeit der Abschalttermine und die Streichung der Reststrommengen in Spalte 4 des AtG gelten unmittelbar rechtsverbindlich durch das Gesetz, sodass V auch unmittelbar betroffen ist.

¹ Denkbar sind daneben auch Verletzungen von Art. 12 GG und Art. 3 GG.

2. Beschwerdebefugnis des Unternehmens V nach Maßgabe von Art. 19 III GG

Fraglich ist jedoch, ob sich das Unternehmen V überhaupt auf das Grundrecht aus Art. 14 I GG berufen kann. Zweifel daran bestehen insofern, als sich juristische Personen gem. Art. 19 III GG nur auf Grundrechte berufen können, »soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind« und sofern es sich um eine *inländische* juristische Person handelt.

Die wesensmäßige Anwendbarkeit von Grundrechten auf juristische Personen setzt zunächst voraus, dass das Grundrecht nicht an spezifisch menschliche Eigenschaften anknüpft.² Dies ist bei der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG nicht der Fall. Das BVerfG »rechtfertigt [daneben] eine Einbeziehung juristischer Personen in den Schutzbereich der Grundrechte nur, wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Personen sind, besonders wenn der Durchgriff auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen dies als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt«.³ Kritiker dieser sog. Lehre vom personalen Substrat fordern hingegen, dass sich die juristische Person in einer »grundrechtstypischen Gefährdungslage« befinden müsse, das heißt gleich einer natürlichen Person von bestimmten grundrechtserheblichen Maßnahmen des Staates betroffen sein kann.⁴ Nach beiden Ansichten ist eine wesensmäßige Anwendbarkeit des Art. 14 GG auf juristische Personen gegeben, da diese gleichsam wie natürliche Personen von das Eigentum beeinträchtigenden staatlichen Maßnahmen betroffen sein können und insofern eine Einbeziehung sinnvoll erscheint.⁵

Die Inländereigenschaft im Sinne dieser Vorschrift bestimmt sich nach dem tatsächlichen Aktionszentrum, dem sogenannten Sitz des Unternehmens.⁶ Dieses liegt bei V in Schweden. Demnach könnte sich V nicht nach Maßgabe von Art. 19 III GG auf Grundrechte berufen und wäre folglich nicht beschwerdebefugt. Die Begrenzung der Grundrechtsgeltung ausschließlich auf juristische Personen mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland ist jedoch in Hinblick auf das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV mit

² Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher Grundrechte, 30. Aufl. 2014, Rn. 166 f.

³ BVerfGE 21, 362, 369; 68, 193, 205 f.; 75, 192, 196.

⁴ Zu diesem – nicht besonders praxisrelevanten – Streit vgl. näher von Mangoldt/Klein/Starck/Huber Grundgesetz, Band 1, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 3 Rn. 208 ff.

⁵ So im Ergebnis auch Maunz/Dürig/Remmert Grundgesetz, 74. Egl. 2015, Art. 19 Abs. 3 Rn. 102.

⁶ Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher Fn 2, Rn. 163.

Europarecht nicht zu vereinbaren. Der Vorrang des Europarechts auch vor deutschem Verfassungsrecht⁷ verlangt daher eine »Erstreckung der Grundrechtsberechtigung auf juristische Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union«.⁸

V ist beschwerdebefugt.

IV. Rechtswegerschöpfung, Subsidiarität

Gemäß § 90 II 1 BVerfGG ist vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde der Rechtsweg zu erschöpfen, soweit ein solcher gegenüber dem Beschwerdegegenstand offensteht. Gegen formelle Gesetze ist kein Rechtsweg eröffnet.

Der ungeschriebene Grundsatz der Subsidiarität erfordert darüber hinaus, dass die Beschwerdeführerin alle zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft, um der geltend gemachten Grundrechtsverletzung abzuweichen. Denkbar wäre, das Unternehmen V auf eine vorherige Erhebung einer Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht gem. § 43 I VwGO zu verweisen, um feststellen zu lassen, dass das Gesetz aufgrund der von ihm ausgehenden Grundrechtsverletzung kein Rechtsverhältnis gegenüber V begründet. Ein solcher Verweis auf den fachgerichtlichen Rechtsweg ist insbesondere immer dann geboten, wenn das Gesetz den Gerichten Entscheidungsspielräume belässt, die für die Frage der Verfassungsmäßigkeit Gewicht erlangen können.⁹ Sinn und Zweck dieses aus dem Subsidiaritätskriterium folgenden Vorrangs fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist es, dem BVerfG in diesen Fällen einen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht durch die sachnäheren Gerichte aufbereiteten Sachverhalt zuzuleiten.¹⁰ Auch vermag ein solches Vorgehen Ressourcen zu schonen, wenn nämlich eine verfassungskonforme Anwendung des Gesetzes im Einzelfall durch die Fachgerichte die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde obsolet werden lässt.¹¹

⁷ Dieser Vorrang ergibt sich nach Ansicht des EuGH aus der Autonomie des Europarechts, EuGH Slg. 1964, 1253 – Costa/E.N.E.L. und EuGH Slg. 1970, 1125 – Internationale Handelsgesellschaft, nach Auffassung des BVerfG aus dem Zustimmungsgesetz zu den europäischen Verträgen, BVerfGE 123, 267, 354.

⁸ BVerfGE 129, 78, 94 ff.

⁹ Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge BVerfGG, 46. EGL 2015, § 90 Rn. 403 m. w. N.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Vgl. Epping Grundrechte, 6. Aufl. 2014, Rn. 191 ff.

Das angegriffene 13. ÄndG belässt den Gerichten allerdings weder Auslegungsspielräume, noch ist eine Aufklärung des Sachverhalts durch ein fachgerichtliches Verfahren zu erwarten. Es entzieht den Kernkraftwerksbetreibern *ipso iure* die 2010 zugesprochenen Reststrommengen und legt für jedes einzelne Kraftwerk verbindliche und konkrete Abschalttermine fest. Zweifelhaft ist einzig die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, über die gem. Art. 100 I GG ausschließlich das BVerfG entscheiden kann. Daher steht der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde des Unternehmens V nicht entgegen.

Überdies dürfte die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des »Atomausstiegs« mit seinen Implikationen für die zukünftige Energieversorgung einschließlich der Kosten der »Energiewende« und die Belange der öffentlichen Sicherheit auch eine solche von »allgemeiner Bedeutung« sein, sodass auch schon wegen § 90 II 2 Alt. 1 BVerfGG eine vorherige Anrufung des BVerfG zulässig ist.

V. Frist und Form

Die Verfassungsbeschwerde genügt der gem. der §§ 23 I 1 und 2, 92 BVerfGG geforderten Form. Zudem wurde die gem. § 93 III BVerfGG geltende Jahresfrist gewahrt.

VI. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Frage 2

Fraglich ist, ob das 13. ÄndG den Schutzbereich der grundrechtlich in Art. 14 I 1 GG geschützten Eigentumsfreiheit berührt.

Als Eigentum iSv Art. 14 I 1 GG geschützt sind alle vermögenswerten Rechtspositionen. Eine Eröffnung des Schutzbereichs kommt in Hinblick auf eine Mehrzahl von voneinander zu unterscheidenden Rechten in Betracht.

I. Bestand und Nutzungsmöglichkeit des Eigentums am Kernkraftwerk

Anknüpfungspunkt für die Eröffnung des Schutzbereichs könnte zunächst das Eigentum der Kernkraftwerksbetreiber an der Anlage, am Kernkraftwerk (KKW) sein. Maßgeb-

lich ist, dass die Eigentumsgarantie des Art. 14 I 1 GG nicht nur den Bestand des Eigentums erfasst, sondern auch dessen Nutzung einschließt.¹² Der Schutzbereich des Art. 14 I 1 GG wäre daher eröffnet, wenn das 13. ÄndG die Kernkraftwerksbetreiber in eigentumsrechtlich relevanter Weise in der Nutzung ihrer KKW beschränkte.

Fraglich ist aber, ob die Nutzung wirklich in jedem einzelnen Falle von Art. 14 I 1 GG geschützt ist, oder ob es nicht Fälle gibt, in denen der Schutz der Nutzung durch ein spezielleres oder sachnäheres Grundrecht erfolgt. So würde etwa das Fahren mit dem eigenen PKW an der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG gemessen werden¹³, der Verkauf eines Kunstwerks an Art. 5 III 1 GG¹⁴. Die Regelungen des angegriffenen 13. ÄndG betreffen die Nutzbarkeit der KKW in wirtschaftlicher Dimension, so dass vor diesem Hintergrund das Verhältnis von Art. 14 GG zu Art. 12 GG zu bestimmen ist. Grundsätzlich gilt, dass Art. 12 GG den Erwerb, Art. 14 GG hingegen das bereits Erworbene schützt.¹⁵ Für eine Prüfung der Befristung der Betriebserlaubnis am Maßstab von Art. 14 GG könnte sprechen, dass die damit einhergehende Unterbindung der Nutzung der Anlage als KKW zu einer völligen wirtschaftlichen Entwertung führt und die danach verbleibenden Rechte am Kraftwerk »den Namen Eigentum nicht mehr verdienen[ten]«¹⁶.¹⁷ Aufgrund dessen werden die Einschränkungen der Nutzbarkeit vielfach an Art. 14 GG und parallel dazu an Art. 12 GG gemessen.¹⁸ Gegen eine solche parallele Anwendung der Eigentums- und Berufsfreiheit spricht aber, dass sich die Befristung der Betriebserlaubnis auf den Prozess der Stromerzeugung *mittels Kernenergie* bezieht. Diese Möglichkeit der Energiegewinnung soll unterbunden werden. Die Regelung zielt also auf die Betätigung¹⁹ als KKW-Betreiber, die damit einhergehende Begrenzung der Nutzung der Anlage ist hingegen lediglich

mittelbare Folge der Festlegung von Abschaltterminen.²⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint es überzeugender, die eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit ausschließlich an Art. 12 GG und nicht auch an Art. 14 GG zu messen.²¹

II. Leistungsbetriebserlaubnis als Eigentumsposition

Möglicherweise ist aber der Schutzbereich von Art. 14 I 1 GG durch die Befristung der Leistungsbetriebserlaubnis bis zu einem bestimmten Termin für jedes einzelne Kraftwerk eröffnet. Schließlich umfasst der Schutz der Eigentumsfreiheit nicht etwa nur das Grundeigentum. Vielmehr handelt es sich bei Art. 14 I 1 GG um ein normgeprägtes Grundrecht. Das heißt, dass es gem. Art. 14 I 2 GG dem Gesetzgeber aufgegeben ist, bis zur Grenze der Instituts-garantie²² und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Inhalt und Schranken des grundrechtlich geschützten Eigentums zu bestimmen.²³ In den genannten Grenzen genießen daher alle, *aber auch nur die* Rechtspositionen den eigentumsrechtlichen Schutz des Grundgesetzes, die der Gesetzgeber als privatrechtliche vermögenswerte Rechte in der Rechtsordnung vorsieht.²⁴ Ausgeschlossen ist der Eigentumsschutz zudem auch nicht schon grundsätzlich deshalb, weil die in Rede stehende Rechtsposition dem öffentlichen Recht entspringt.²⁵

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die öffentlich-rechtliche Leistungsbetriebserlaubnis vom Eigentumsschutz des Grundgesetzes erfasst wird. Dagegen spricht, dass die Genehmigung zur Zeit ihrer Erteilung nach dem damaligen § 7 I 1 AtG als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet war. Der Gesetzgeber wollte also nicht etwa ein gemeinschädliches Verhalten grundsätzlich verbieten, sondern erlaubte den Betrieb von

¹² BVerfGE 97, 350, 370; 105, 17, 30; 115, 97, 111.

¹³ Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher Fn 2, Rn. 994 und Epping Fn 11, Rn. 455f.

¹⁴ Epping/Hillgruber/Kempen Beck'scher Online-Kommentar GG, edn 25, Art. 5 Rn. 171.

¹⁵ Siehe nur Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher Fn 2, Rn. 990 m. w. N.

¹⁶ Diese Formulierung verwendet das BVerfG zB in E 24, 367, 389 und 100, 226, 243.

¹⁷ de Witt UPR 2012, 281, 285, der aus diesem Umstand eine Unvereinbarkeit des 13. ÄndG mit Art. 14 GG ableitet.

¹⁸ Ossenbühl Verfassungsrechtliche Fragen eines beschleunigten Ausstiegs aus der Kernenergie, 2012, 17 und 74f.; Schlömer EWeRK 2014, 223, 225 f und 231; Kloepper DVBl 2011, 1437, 1438 und 1442; Schröder NVwZ 2013, 105, 108 will die Nutzung gar nur an Art. 14 I 1 GG messen.

¹⁹ Die Anknüpfung des Eingriffs an die Handlung ist auch für Epping das maßgebliche Abgrenzungskriterium, Fn 11, Rn. 455.

²⁰ Mit dieser Argumentation grenzt das BVerfG in E 102, 26, 40 Art. 12 und Art. 14 GG voneinander ab; s ferner BVerfGE 126, 112, Rn. 84.

²¹ So im Ergebnis auch Wallrabenstein Humboldt Forum Recht 2011, 108, 115; Bundesrechtsanwaltskammer Gutachten des Verfassungsausschusses, Stellungnahme Nr. 58, Dezember 2012, 9ff.; ähnlich auch Bruch/Greve DÖV 2011, 794, 795: »Art. 14 GG enthält damit auch keinen übergreifenden Schutz ökonomisch sinnvoller und rentabler Eigentumsnutzung.« und von Mangoldt/Klein/Starck/Depenheuer Fn 4, Art. 14 Rn. 172.

²² Siehe dazu näher bei Maunz/Dürig/Papier Fn 5, Art. 14 Rn. 11ff.

²³ Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher Fn 2, Rn. 978.

²⁴ Epping/Hillgruber/Axer Fn 14, Art. 14 Rn. 9.

²⁵ Dazu näher bei Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher Fn 2, Rn. 986ff und unten unter B.I.3.

KKW, soweit die gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitsvorkehrungen und sonstigen Bedingungen erfüllt wurden.²⁶ Die Betriebsgenehmigung bestätigte demnach die Erfüllung dieser Bedingungen, ohne dass dabei das Recht zum Betrieb originär geschaffen worden wäre.²⁷ Dieses Recht bestand vielmehr bereits durch die damals geltende Fassung des AtG. Insofern enthält die Betriebserlaubnis keinen eigenständigen schutzfähigen und schutzwürdigen Gehalt, der in den Schutzbereich von Art. 14 I 1 GG fallen könnte.

Dafür spricht auch, dass die Erlaubnis zum Leistungsbetrieb untrennbar mit der wirtschaftlichen Nutzbarkeit der Anlage verbunden ist. Eine Nutzung des KKW ist ohne die Betriebsgenehmigung ausgeschlossen. Würde man die Leistungsbetriebserlaubnis als vom Schutzbereich von Art. 14 I 1 GG umfasst ansehen, liefe dies letztlich doch auf einen Schutz der wirtschaftlichen Nutzung der Anlage hinaus, der aber im vorstehenden Abschnitt gerade abgelehnt worden ist.

Der Schutzbereich von Art. 14 I 1 GG ist nicht wegen der Befristung der Leistungsbetriebserlaubnis eröffnet.²⁸

Anm.: Dieses Problem war im Sachverhalt nicht angelegt, sodass Ausführungen dazu in dieser Tiefe nicht erwartet wurden.

III. Reststrommenge als geschützte Eigentumsposition

Als Eigentum geschützt sein könnte jedoch die den einzelnen KKW zugeteilte Reststrommenge. Denn der eigentumsrechtliche Schutz des Art. 14 I 1 GG erstreckt sich, wie bereits gesehen, auch auf solche öffentlich-rechtlichen Rechtspositionen, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet sind und auf nicht unerheblicher Eigenleistung beruhen.²⁹

Bei den Reststrommengen handelt es sich um subjektive, dh einem einzelnen KKW spezifisch zugeordnete, öffentlich-rechtliche Rechtspositionen, die über das jeweilige Anlageneigentum an einem KKW hinausgehen. Dies wird besonders durch die von vornherein vorgesehene Möglichkeit, Reststrommengen übertragen zu können, deutlich, veranschaulicht diese Möglichkeit doch einer-

seits die Entkopplung der Reststrommenge vom Eigentum an der Anlage. Gleichzeitig unterstreicht sie die wirtschaftliche Werthaltigkeit dieser Position.³⁰ Jedenfalls die ursprüngliche Zuteilung von Reststrommengen im Rahmen des Atomkonsenses 2000 beruhte auch maßgeblich auf eigener Leistung.³¹ Mit dieser Zuteilung sollte sichergestellt werden, dass sich die Investitionen der KKW-Betreiber amortisieren und angemessene Gewinne erwirtschaftet werden können. Gerade in Hinblick auf die immensen Investitionen, die nötig sind, um ein KKW zu betreiben, schuf der Gesetzgeber mit dem Atomgesetz in der Fassung vom 22. April 2002 einen über die Betriebserlaubnis hinausgehenden Vertrauenstatbestand, eine Rechtsposition mit wirtschaftlichem Wert, die durch eigene Leistung erworben wurde.³²

Diese Erwägungen spielten aber bei der Zuteilung weitere Reststrommengen in 2010 – und nur diese betrifft das 13. ÄndG! – keine Rolle.³³ Vielmehr sollte die »Atomkraft« als Brückentechnologie erhalten werden, um während der Phase des Umbaus der Stromversorgung Versorgungssicherheit und Preisstabilität zu gewährleisten und ferner die ehrgeizigen Klimaschutzziele erreichen zu können. Die vom Beschwerdegegenstand genommene Reststrommenge, die erst 2010 zugesprochen worden war, entspringt daher nicht eigener Leistung.³⁴ Insofern sprechen auch in Bezug auf die 2010 zusätzlich zugeteilten und durch den Beschwerdegegenstand wieder genommenen Reststrommengen die besseren Gründe dafür, diese als nicht vom Eigentumsschutz umfasst anzusehen.³⁵

²⁶ Vgl. *Ossenbühl* DÖV 2011, 697, 699.

²⁷ *Ibid.*, 699 f; *derselbe* Fn 18, 25.

²⁸ So im Ergebnis auch von Mangoldt/Klein/Starck/Depenheuer Fn 4, Art. 14 Rn. 172; *Bruch/Greve* Fn 21, 795; *Kloepfer* Fn 18, 1438; *Schlömer* Fn 18, 226; aA: *Schmidt-Preuß* NJW 2000, 1524; offen gelassen von BVerfGE 17, 232, 247 f.

²⁹ Siehe zB BVerfGE 69, 272.

³⁰ Diesen beiden Aspekten wird die Auffassung von *Ossenbühl* Fn 26, 700, nicht gerecht, der die Reststrommenge lediglich als eine *Begrenzung* des aus Art. 14 I 1 GG fließenden Nutzungsrechts, nicht jedoch als eigenständige Rechtsposition ansieht.

³¹ AA *Wallrabenstein* Fn 21, 117 und *Schlömer* Fn 18, 227.

³² *Huber* DVBl 2003, 157, 159 f; *Bruch/Greve* Fn 21, 795; *Kloepfer* Fn 18, 1438; *Hufen* Grundrechte, 4. Aufl. 2014, § 38 Rn. 54; BVerwG NVwZ 2009, 921, 923.

³³ S dazu den Gesetzentwurf der schwarz-gelben Bundesregierung: BT-Drs. 17/3051, 1, 6.

³⁴ So auch *Kloepfer* Fn 18, 1445 und das Gutachten der Bundesrechtsanwaltskammer Fn 21, 13 f.

³⁵ AA *Bruch/Greve* Fn 21, 795, die nicht zwischen den »alten«, 2002 zugewiesenen, und »neuen«, durch das 11. ÄndG zugewiesenen Reststrommengen unterscheiden.

IV. Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (fortan: Recht am Unternehmen) wird von BGH und BVerwG als geschütztes Eigentum iSv Art. 14 I 1 GG anerkannt.³⁶ Dieses Recht schützt demnach alle Positionen, die den wirtschaftlichen Wert eines Unternehmens ausmachen, in ihrer spezifischen Zusammenfassung. Gerade diese mache den Marktwert eines Unternehmens aus und spreche daher für eine Anerkennung als eigentumsrechtlich geschützte Position.³⁷

Das BVerfG hingegen hat es bisher sorgfältig vermieden, das Recht am Unternehmen als eigenständige Eigentumsposition anzuerkennen: »Es ist die Frage, ob der Gewerbebetrieb als solcher die konstituierenden Merkmale des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs aufweist. Eigentumsrechtlich gesehen ist das Unternehmen die tatsächliche – nicht aber die rechtliche – Zusammenfassung der zu seinem Vermögen gehörenden Sachen und Rechte, die an sich schon vor verfassungswidrigen Eingriffen geschützt sind.«³⁸ Fraglich ist vor diesem Hintergrund also, ob die Notwendigkeit für eine Einbeziehung des Rechts am Unternehmen in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit besteht, denn nicht ohne Grund weist das BVerfG in der zitierten Passage darauf hin, dass alle zum Bündel der den wirtschaftlichen Wert eines Unternehmens ausmachenden Rechte selbst als Eigentum geschützt sind (Grundeigentum, bewegliches und unbewegliches Sacheigentum, Geistiges Eigentum, ...).³⁹

Hält man ein Recht am Unternehmen jedoch für vom Schutzbereich des Art. 14 I 1 GG erfasst, so erscheint doch zweifelhaft, inwieweit der Bestand des Unternehmens V durch den Entzug der Reststrommengen und die Befristung der Leistungsbetriebserlaubnisse vollständig gefährdet ist. Immerhin handelt es sich um ein international operierendes Unternehmen, welches über die Kraftwerke in Deutschland hinaus weitere KKW betreibt, die vom Beschwerdegegenstand nicht betroffen werden, und zudem als Strom- und Wärmeproduzent ungezählte andersartige Kraftwerke unterhält. Zudem soll der Schutz des Unternehmens nach Ansicht des BVerfG jedenfalls nicht weiter reichen, als der Schutz seiner Grundlagen.⁴⁰ Dies wäre

jedoch vorliegend gerade der Fall, da wie gesehen weder die Leistungsbetriebserlaubnisse noch die 2010 gewährten zusätzlichen Reststrommengen vom Eigentumsschutz des Art. 14 I 1 GG erfasst werden.

Daher führt auch ein etwaiges Recht am Unternehmen nicht zu einer Eröffnung des Schutzbereichs.

V. Ergebnis

Das 13. ÄndG berührt nicht den Schutzbereich des Art. 14 I 1 GG.

Frage 3

Fraglich ist, ob die Streichung der 2010 neu zugewiesenen Reststrommengen in die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I 1 GG eingreift und ob ein etwaiger Eingriff gerechtfertigt werden kann.

I. Eingriff

Hinsichtlich des Eingriffs ist bei Art. 14 GG zwischen Enteignungen und Inhalts- und Schrankenbestimmungen (ISB) zu unterscheiden, da sich je nach Eingriffstyp unterschiedliche Anforderungen an die Rechtfertigung des Eingriffs stellen.

ISB sind abstrakt-generelle Regelungen, mit denen der Gesetzgeber Rechte und Pflichten der Eigentümer festlegt. Eine Enteignung liegt hingegen nur dann vor, wenn konkret-individuell gewährleistete Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise entzogen werden.⁴¹

Fraglich ist, ob das 13. ÄndG eine solche Entziehung konkret-individueller Rechtspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirkt, oder ob es lediglich Rechte und Pflichten ausgestaltet, die mit dem Eigentum an KKW verbunden sind und insofern Inhalt und Schranken dieser Eigentumspositionen festlegt.

Durch die Streichung der Spalte 4 in Anlage 3 des AtG werden den KKW-Betreibern die Reststrommengen, die ihnen 2010 zusätzlich gewährt worden waren, entzogen. Der Kreis der vom Gesetz Betroffenen ist zudem konkret bestimmt, da die gestrichenen Reststrommengen aus Spalte 4 jeweils einem dort genau bezeichneten Kraftwerk zugeordnet waren. Daher kann von einem konkret-indivi-

³⁶ BGHZ 111, 349, 356; BVerwGE 81, 49, 54.

³⁷ Siehe dazu ausführlicher von Mangoldt/Klein/Starck/Depenheuer Fn 4, Art. 14 Rn. 132.

³⁸ BVerfGE 51, 193, 221 f; BVerfG NJW 2010, 3501.

³⁹ Skeptisch auch *Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher* Fn 2, Rn. 983.

⁴⁰ BVerfGE 53, 300, 353.

⁴¹ Dazu grundlegend BVerfGE 58, 300, 330 ff.

duellen Zugriff auf die Eigentumsposition der Reststrommenge gesprochen werden.

Fraglich ist jedoch, ob dieser konkret-individuelle Zugriff auf die genannten Eigentumspositionen auch der »Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe« dient. Vielfach wird dieses Erfordernis so verstanden, dass eine Enteignung nur dann vorliegt, wenn der Staat die Eigentumsposition zur Güterbeschaffung entzieht.⁴² Gegen dieses Verständnis spricht allerdings maßgeblich, dass es für den betroffenen Eigentümer vollkommen unerheblich ist, ob sich der Staat durch die Enteignung die Eigentumsposition selbst zueignen will oder sie aus anderen Gründen entzieht. Die Ausübung der grundrechtlich geschützten Freiheit wird in beiden Fällen gleichermaßen beeinträchtigt.⁴³ Dies legt auch der Wortlaut des Art. 14 III 1 GG nahe, der von *Enteignung*, und nicht von *Zueignung* spricht.⁴⁴ Daher ist zur Bestimmung des Vorliegens einer Enteignung ausschließlich auf die konkret-individuelle Entziehung der Eigentumsposition abzustellen.⁴⁵

Das Gesetz greift daher in Form einer Enteignung in die grundrechtlich geschützte Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I 1 GG ein.⁴⁶

*Exkurs*⁴⁷: Die Haltung des BVerfG zu dieser Frage ist nicht eindeutig. Einerseits hat es in diversen Entscheidungen das Erfordernis

»zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe« als Tatbestandsmerkmal angesehen und insbesondere Entziehungen von Eigentumspositionen nicht als Enteignung klassifiziert, die nicht der Güterbeschaffung dienen, sondern dem Schutz der Gemeinschaft vor Gefahren, die von der entzogenen Eigentumsposition ausgingen.⁴⁸

In einer anderen Entscheidung heißt es hingegen: »Die gesetzliche Beseitigung eines nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Rechts ist nicht in jedem Falle eine (Legal-)Enteignung. Das Vorliegen einer Enteignung hängt allerdings nicht davon ab, daß es sich um einen Güterbeschaffungsvorgang handelt. Ihr entscheidendes Merkmal ist der Entzug des Eigentums und der dadurch bewirkte Rechts- und Vermögensverlust, nicht aber die Übertragung des entzogenen Objekts (BVerfGE 24, 367 [394]; vgl. auch BVerfGE 52, 1 [27]).«⁴⁹ Weiter heißt es in dieser Entscheidung jedoch auch: »Art. 14 Abs. 3 GG ist jedoch dann nicht unmittelbar anwendbar, wenn der Gesetzgeber im Zuge der generellen Neugestaltung eines Rechtsgebiets bestehende Rechte abschafft, für die es im neuen Recht keine Entsprechung gibt.« Nun ließe sich durchaus argumentieren, dass das 13. ÄndG eine solche grundlegende Neugestaltung eines Rechtsgebiets ist und in diesem Zuge die Rechtsposition der Reststrommenge perspektivisch ohne entsprechendes Äquivalent abgeschafft wird. Allerdings ist fraglich, ob das BVerfG mit dieser Passage zum Ausdruck bringen wollte, dass in einem solchen Falle einer Neugestaltung eines Rechtsgebiets auch konkret-individuelle Entziehungen, wie hier, zu einer ISB werden. Plausibler erscheint, in diesem Diktum eine Bestätigung zu sehen, dass eine abstrakt-generelle Neugestaltung eines Rechtsgebiets⁵⁰ auch dann nicht zur Enteignung wird, wenn durch sie vorher bestehende Rechtspositionen wegfallen.⁵¹

In einer der jüngsten grundlegenden Entscheidungen des BVerfG zum Eigentumsgrundrecht, die den Garzweiler-Braunkohltaubergbau zum Gegenstand hatte, hat es das Erfordernis der Güterbeschaffung als Tatbestandsmerkmal für eine Enteignung (wie-der) offengelassen.⁵²

⁴² Jarass/Pieroth GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 77; von Mangoldt/Klein/Starck/Depenheuer Fn 4, Art. 14 Rn. 414; Kloepfer Fn 18, 1439; Bruch/Greve Fn 21, 795; Schröder Fn 18, 108; Bundesrechtsanwaltskammer Fn 21, 15 f.

⁴³ Vgl. bei Ossenbühl Fn 18, 39; eindringlich auch das Sondervotum des Verfassungsrichters Böhmer in BVerfGE 56, 249, 271 f.: »Enteignung ist keine Einrichtung, jemanden zu begünstigen, weder den Staat noch eine Gemeinde noch einen Privaten. [...] sie ist nicht lediglich ein »Güterbeschaffungsvorgang.« (Hervorhebung im Original).

⁴⁴ Hufen Fn 32, § 38 Rn. 20; Kreft Öffentlich-rechtliche Ersatzleistungen: Eigentum, Enteignung, Entschädigung, 2. Aufl. 1998, Rn. 70.

⁴⁵ Vgl. bei de Witt Fn 17, 285 und Schmidt-Preuß Fn 28, 1525 f. Dementsprechend ist das ebenfalls in Art. 14 III 1 GG statuierte Gemeinwohlerfordernis nicht als weiteres, eine Enteignung konstituierendes Tatbestandsmerkmal zu prüfen, sondern als notwendige Bedingung für eine Rechtfertigung einer bereits festgestellten Enteignung. So auch Hufen Fn 32, § 38 Rn. 20; Schmidt-Preuß Fn 28, 1526; in diese Richtung kann auch das Garzweiler-Urteil des BVerfG, E 134, 242, verstanden werden, wo es auf Seite 290, Rn. 166 heißt: »Die Bestimmung des eine Enteignung rechtfertigenden Gemeinwohlziels...«.

⁴⁶ Ossenbühl Fn 18, 47 f und 52; de Witt Fn 17, 285; aA: Kloepfer Fn 18, 1439; Bruch/Greve Fn 21, 795; Schröder Fn 18, 108; Bundesrechtsanwaltskammer Fn 21, 15 f; Ewer NVwZ 2011, 1035, 1037; Schlömer Fn 18, 228.

⁴⁷ Instrukтив und lesenswert dazu Ossenbühl Fn 18, 36 ff, der sich sowohl mit den Entscheidungen betreffend die Gefahrenvorsorge (unten Fn 48) als auch mit dem Problem der sog. »Reformgesetzgebung« (unten Fn 49) eingehender befasst.

⁴⁸ BVerfGE 20, 351; BVerfGE 104, 1.

⁴⁹ BVerfGE 83, 201, 211.

⁵⁰ Um eine derartige abstrakt-generelle Neugestaltung ging es überdies auch in der in Bezug genommenen Entscheidung. Konkret hatte diese Entscheidung eine Änderung des Nordrhein-Westfälischen Allgemeinen Berggesetzes zum Gegenstand, die ein zuvor vorgesehenes gesetzliches Vorkaufsrecht beseitigte.

⁵¹ So auch Büdenbender/Heitschel von Heinegg/Rosin Energierecht I – Recht der Energieanlagen, 1999, Rn. 83 m. w. N.

⁵² BVerfGE 134, 242, 289, Rn. 162: »Darin liegt auch dann eine Enteignung, wenn als solche nur Fälle angesehen werden, in denen hoheitlich Güter beschafft werden, [...]«; für diese Lesart spricht auch die Aussage des am Verfahren beteiligten Richters Eichberger, man habe die entsprechenden Formulierungen »mit Bedacht vor dem Hintergrund weiterer anhängiger Verfahren wie zum Beispiel zur Kernenergiegewende gewählt«, siehe <http://www.kas.de/wf/de/33.36725/>, zuletzt am 27.07.2015.

II. Rechtfertigung

Gem. Art. 14 III 1 GG sind Enteignungen grundsätzlich auch unmittelbar durch Gesetz zulässig (sogenannte Legalenteignungen).⁵³ Voraussetzung ist jedoch, dass das enteignende Gesetz den Anforderungen der Verfassung genügt.

Hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit bestehen keine Bedenken.

Fraglich ist jedoch, ob das Gesetz auch materiell verfassungskonform ist. Dazu müsste es eine sogenannte Junktim-Klausel beinhalten, dürfte nicht gegen Art. 19 I 1 GG verstoßen und müsste dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Anm.: Vertretbar ist es auch, dass 13. ÄndG als ISB zu qualifizieren – siehe dazu die Nachweise der anderen Auffassung in Fn 46. In diesem Falle wäre das Erfordernis der »Junktim-Klausel« höchstens hilfsweise anzusprechen.

1. Junktim-Klausel

Enteignende Gesetze müssen gem. Art. 14 III 2 und 3 GG Art und Ausmaß einer gerechten Entschädigung vorsehen (sogenannte Junktim-Klausel). Der Wortlaut des Grundgesetzes lässt dabei erkennen, dass die Entschädigung nicht zwangsläufig in Geld erfolgen muss.⁵⁴

Insofern ist zu überlegen, ob es sich bei der Regelung, die die Möglichkeit schafft, die Reststrommengen zwischen den KKW zu übertragen und damit ihren wirtschaftlichen Wert zu sichern, um eine Entschädigungsklausel handelt. Zu beachten ist jedoch, dass diese Möglichkeit bereits durch das ÄndG des »ersten Atomausstiegs« 2002 in das AtG aufgenommen worden war, sodass als Kompensationsregelung für die in 2010 zusätzlich zugesprochenen Reststrommengen streng genommen nur der durch das 13. ÄndG neu aufgenommene Satz 4 angesehen werden kann, wonach die Übertragungsmöglichkeit nun auch für bereits stillgelegte Kraftwerke noch besteht. Auch diesen Kraftwerken wird allerdings durch das 13. ÄndG die durch das 11. ÄndG zusätzlich zugewiesene Reststrommenge entzogen. Folglich führt die Neuregelung in Satz 4 lediglich dazu, dass der wirtschaftliche Wert der verbliebenen, bereits in 2002 zugewiesenen »alten« Reststrommenge angesichts der Stilllegungsverfügung erhalten bleibt. Eine

Kompensation für den Entzug der durch das 11. ÄndG zusätzlich zugewiesenen »neuen« Reststrommenge bietet diese Regelung daher nicht.

Für die Höhe der Entschädigung gilt, dass sich diese grundsätzlich am Marktwert der entzogenen Rechtsposition orientieren muss.⁵⁵ Eine Reduzierung ist jedoch dann möglich, wenn der Wert auf staatlichen Maßnahmen, Regelungen oder schlicht Zufällen beruht und nicht in eigener Arbeit gründet.⁵⁶ Zwar entspringt der Wert der 2010 zugeteilten Reststrommengen ausschließlich einer staatlichen Gewährung, ohne dass dafür noch einmal wertschöpfende Investitionen der KKW-Betreiber notwendig gewesen wären. Zudem könnte durchaus auch die als nicht unerheblich zu erwartende Belastung der öffentlichen Hand bei einer Verpflichtung zum Ausgleich Berücksichtigung finden.⁵⁷ Diese Erwägungen führen jedoch auch in einer Gesamtbetrachtung nicht dazu, dass der Entzug einer vermögenswerten Rechtsposition gänzlich ohne Kompensation bleiben darf. Wie gesehen, sieht das 13. ÄndG für den Entzug der 2010 zusätzlich zugewiesenen Reststrommengen aber überhaupt keine Entschädigungsregelung vor. Daher wird es den Anforderungen des Art. 14 III 2 und 3 GG und der dieser Vorschrift innewohnenden Pflicht zur Offenbarung des Vorliegens einer Enteignung durch Aufnahme einer Entschädigungsklausel⁵⁸ nicht gerecht.⁵⁹

2. Verstoß gegen Art. 19 I 1 GG

Das 13. ÄndG dürfte ferner nicht gegen das in Art. 19 I 1 GG verankerte Verbot des Einzelfallgesetzes verstoßen. Art. 14 III 2 GG sieht jedoch explizit die Möglichkeit einer Enteignung durch Gesetz vor, bei der es sich *per definitionem* um eine konkret-individuelle, also eine Einzelfallregelung handelt. Art. 14 III 2 GG ist insofern gegenüber Art. 19 I 1 GG *lex specialis*.⁶⁰ Demzufolge verstößt das 13. ÄndG nicht gegen Art. 19 I 1 GG.

⁵⁵ Epping Fn 11, Rn. 497.

⁵⁶ Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher Fn 2, Rn. 1024.

⁵⁷ Dreier/Wieland Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 14 Rn. 118; aA Epping/Hillgruber/Axer Fn 14, Art. 14 Rn. 129.

⁵⁸ BVerfGE 46, 268, 287.

⁵⁹ Ossenbühl Fn 18, 55.

⁶⁰ So auch von Mangoldt/Klein/Starck/Depenheuer Fn 4, Art. 14 Rn. 421; das BVerfG kommt zum gleichen Ergebnis, hebt jedoch darauf ab, dass Art. 14 III 2 GG keine Möglichkeit der Einschränkung des Grundrechts vorsieht, wie sie von Art. 19 I 1 GG gemeint ist, siehe BVerfGE 24, 367, 396 f; auch Art. 14 I 2 GG spricht nicht von einer »Einschränkbarkeit« des Grundrechts, sodass auch für ISB das Verbot des Einzelfallgesetzes nicht gilt, siehe dazu BVerfGE 64, 72, 79 ff bzgl. des Zitiergebots; dies gilt jedoch – mit der überwiegenden Ansicht –

⁵³ Sollte der Eingriff als ISB qualifiziert worden sein, fordert Art. 14 I 2 GG eine gesetzliche Grundlage für diese Form der Einschränkung der Eigentumsfreiheit.

⁵⁴ Vgl. dazu auch Epping/Hillgruber/Axer Fn 14, Art. 14 Rn. 131.

3. Verhältnismäßigkeit

Das 13. ÄndG müsste ferner verhältnismäßig sein. Dies setzt voraus, dass es einen legitimen Zweck verfolgt und zur Zweckerreichung geeignet und erforderlich ist. Zudem darf die durch das Gesetz hervorgerufene Beeinträchtigung nicht in einem unangemessenen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen. Das Gesetz muss in dieser Hinsicht einen gerechten Ausgleich zwischen der Privatzweckdienlichkeit des Eigentums einerseits und dessen Sozialbindung gem. Art. 14 II 2 GG andererseits schaffen.

a) legitimer Zweck: Enteignung »zum Wohle der Allgemeinheit«

Gem. Art. 14 III 1 GG darf eine Enteignung ausschließlich »zum Wohle der Allgemeinheit« erfolgen. Keine legitimen Zwecke verfolgen daher Enteignungen aus fiskalischen Gründen, zugunsten anderer Privater oder zu vom Grundgesetz missbilligten Zielen.⁶¹ Dem Wohle der Allgemeinheit dient die Enteignung beispielsweise dann, wenn sie zur Güterbeschaffung vorgenommen wird⁶² oder zur Verwirklichung von Infrastrukturprojekten erfolgt⁶³. Zu berücksichtigen ist, dass dem Gesetzgeber bei der Auswahl des Gemeinwohlziels ein weiter Spielraum zur Verfügung steht.⁶⁴ Dies muss insbesondere für den (sicherheits-)sensiblen Bereich der Kernenergienutzung gelten⁶⁵, in dem der Gesetzgeber aus Art. 2 II 1 GG verpflichtet ist, dem Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovor-sorge Genüge zu tragen.⁶⁶ Auch wenn sich trefflich darüber streiten lässt, ob sich Handlungspflichten des Gesetzgebers aus diesem Grundsatz vor dem Hintergrund der Katastrophe in Fukushima ableiten lassen, so ist es dem Gesetzgeber doch unbenommen, seine Haltung zur Nutzung der Kernenergie aus letztlich politischen Gründen zu ändern.⁶⁷

gleichermaßen auch für das Verbot des Einzelfallgesetzes, siehe *Jarass/Pieroth* Fn 42, Art. 19 Rn. 1; aA *Maunz/Dürig/Remmert* Fn 5, Art. 19 Abs. 1 Rn. 30 m. w. N.

⁶¹ *Epping* Fn 11, Rn. 474; *Hufen* Fn 32, § 38 Rn. 35.

⁶² Siehe dazu die Nachweise oben bei der Prüfung des Eingriffs.

⁶³ *Hufen* Fn 32, Rn. 35.

⁶⁴ BVerfGE 134, 242, 292, Rn. 171 f: »Vor allem mit Rücksicht darauf, dass die Einschätzung, welche Ziele für die Gesellschaft besonders wichtig sind, im Laufe der Zeit Veränderungen unterliegen kann, ist die Aufgabe, die eine Enteignung tragenden Gemeinwohlziele auszuwählen, allein dem Gesetzgeber überantwortet.«

⁶⁵ *Schröder* Fn 18, 108.

⁶⁶ BVerfGE 49, 89; BVerfGE 53, 30.

⁶⁷ Siehe dazu bei *Schröder* Fn 18, 108.

Mit dem 13. ÄndG sucht der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG nachzukommen, indem das der friedlichen Kernenergienutzung inhärente Restrisiko durch die Abschaltung der KKW eliminiert wird. Dies stellt einen verfassungsrechtlich zulässigen Gemeinwohlbelang dar.⁶⁸

b) Geeignetheit und Erforderlichkeit

Zur Erreichung dieses Ziels ist die durch das Gesetz vorgesehene Reduzierung der Reststrommengen, die durch Kernkraft erzeugt werden können, geeignet.

Das Gesetz müsste zudem erforderlich sein, dh es dürfte kein milderes, aber gleichermaßen effektives Mittel zur Zweckerreichung geben. Allerdings steht dem Gesetzgeber bei der Auswahl der zur Zielerreichung eingesetzten Mittel ein Beurteilungsspielraum zu, sodass bspw. längere Übergangsfristen oder eine nur teilweise Entziehung der 2010 zusätzlich zugeteilten Reststrommengen keine Alternativen darstellen, die das 13. ÄndG aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht erforderlich machen würden. Darüber hinaus sind keine Maßnahmen ersichtlich, mit denen grundrechtsschonender aber ebenso effektiv das angestrebte Ziel zu realisieren wäre.

Fraglich ist jedoch, ob die Enteignungen nicht mittels der gegenüber der Legalenteignung weniger eingriffsintensiven Form der Administrativenteignung hätten erfolgen können. Denn aufgrund der begrenzteren Rechtsschutzmöglichkeiten ist eine Legalenteignung stets nur im Ausnahmefall zulässig.⁶⁹ Eine derart weitreichende und bedeutsame Entscheidung wie die über den Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie und dessen Modalitäten ist aber eine im besten Sinne wesentliche Entscheidung, die vom Gesetzgeber zu treffen ist. Auch die damit notwendig werdenden umfänglichen Regelungen in Hinblick auf die Neuausrichtung und den Umbau der Energieversorgung sind solcher Art, dass der beanstandete Entzug der »neuen« Reststrommengen als Teil eines umfassenden Regelwerks durch Gesetz zulässig war.⁷⁰ Administrativenteignungen stellten demgegenüber kein gleich geeignetes, milderes Mittel dar.

⁶⁸ *Schröder* Fn 18, 108; *Kloepfer* Fn 18, 1440; *Bruch/Greve* Fn 20, 797; aA: *Ossenbühl* Fn 18, 56 ff; *Schmidt-Preuß* Fn 28, 1526 f.

⁶⁹ BVerfGE 24, 367, 398 ff; siehe zu diesem Punkt m. w. N. auch *Epping* Fn 11, Rn. 492.

⁷⁰ So im Ergebnis auch *Ossenbühl* Fn 18, 58 f.

c) Angemessenheit

In Hinblick auf den gerechten Ausgleich zwischen Privatnützigkeit und Sozialbindung sind auf der einen Seite das wirtschaftliche Interesse der KKW-Betreiber und deren Investitionen zu berücksichtigen, auf der anderen Seite die Sicherheitsbelange der Bevölkerung, die ein hohes Gemeingut darstellen. Den wirtschaftlichen Interessen der KKW-Betreiber wurde – auch nach ihrer eigenen Auffassung – im Rahmen des Atomkonsenses des Jahres 2000 in großem Rahmen Rechnung getragen. Die mit der Atomgesetznovelle von 2002 festgesetzten Reststrommengen wurden einvernehmlich mit den KKW-Betreibern ausgehandelt, um eine Amortisation der getätigten Investitionen unter Einschluss einer angemessenen Gewinnmarge zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund stellt der Entzug der 2010 zusätzlich zugesprochenen Reststrommengen keine besonders intensive Beeinträchtigung der Rechtsposition der Kraftwerksbetreiber dar. Dass in der kurzen Zeit zwischen Inkrafttreten des 11. ÄndG und Verhängung des Moratoriums durch die Bundesregierung infolge der Reaktorkatastrophe in Fukushima von den Kraftwerksbetreibern derartige Investitionen getätigt worden wären, die eine andere Bewertung der Belastung durch das 13. ÄndG notwendig machten, ist nicht ersichtlich.⁷¹ Die mit der Streichung einhergehenden Gewinneinbußen begründen für die KKW-Betreiber keine Belastung, die zum mit ihr verfolgten Schutz des Höchstwerts Leben⁷² außer Ver-

hältnis stehen. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten unterliegt das 13. ÄndG daher keinen Bedenken.⁷³

Anm.: Soweit man das 13. ÄndG lediglich als ISB qualifiziert hat, sollte darauf hingewiesen werden, dass ISB vom Eigentümer grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind und nur im Ausnahmefall eine besonders intensive ISB als Voraussetzung für ihre Verhältnismäßigkeit einen Ausgleich erfordern kann.⁷⁴ Dass der Entzug der 2010 zugewiesenen Reststrommengen keine solche besonders intensive ISB darstellt, ergibt sich aus den vorstehend unter 1. und 3. genannten Gründen.

III. Ergebnis

Soweit man die 2010 zugewiesenen Reststrommengen als vom Schutzbereich der Eigentumsfreiheit erfasst ansieht, stellt ihr Entzug einen Eingriff in der Form der Enteignung dar, die in Ermangelung einer Entschädigungsregelung nicht gerechtfertigt ist.

Danksagung: Ich danke Herrn Peter Staubach für anregende Diskussionen und Frau Janina Barkholdt für eine kritische Durchsicht und Kommentierung des Manuskripts.

⁷¹ So auch *Kloepfer* Fn 18, 1446; *Bruch/Greve* Fn 21, 798; siehe eingehend zu Aspekten des Vertrauensschutzes *Schröder* Fn 18.

⁷² BVerfGE 115, 25, 45.

⁷³ AA *Ossenbühl* Fn 18, 66 ff, der in dem unvorhergesehenen, abrupten Wechsel in der Energiepolitik eine übermäßige Belastung der Eigentumsbelange der KKW-Betreiber erblickt.

⁷⁴ BVerfGE 58, 137, 149 f.

